**Губин Е.П., д.ю.н., профессор,**

**заведующий кафедрой предпринимательского права**

**Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова**

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОМПАНИЯХ С ГОСУДАСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ**

**(Тезисы доклада на научно-практической конференции 14 февраля 2018 г. «Современное корпоративное право России: актуальные проблемы и вектор развития», Москва)**

В тезисах доклада анализируется законодательство, регулирующее деятельность компаний с государственным участием, и его особенности; сформулированы принципы деятельности компаний с госучастием и их правовое закрепление; рассмотрены правовые формы реализации права государства на управление в компаниях с госучастием; выделены правовые аспекты деятельности представителей государства и независимых директоров; сформулированы условия повышения качества управления в компаниях с госучастием.

**Ключевые слова:** компания с государственным участием (госкомпания), повышение качества управления, законодательство о компаниях с государственным участием, особенности правового регулирования компаний с государственным участием, представители государства в органах управления, независимые директора, условия повышения качества управления в госкомпаниях.

Аналитический центр «Эксперт» и журнал «Эксперт» представили в октябре 2017 года 23-й выпуск старейшего в России корпоративного рейтинга крупнейших национальных компаний по выручке. В рамках изучения специального доклада следует обратить внимание на некоторые данные, представленные в нем. Так, суммарный «вес» частных компаний в рейтинге за последние 10 лет уменьшился на 10 процентных пунктов, до 45, 6 %. Тем не менее, они **все еще** (выделено мной. – Е.П.Г.) опережают по выручке государственные компании, на которые в сумме приходится 40 % общей выручки (авторы специального доклада, по - видимому, имеют ввиду под государственными компаниями не только хозяйственные общества с государственным участием, но государственные и муниципальные предприятия, государственные корпорации. – Е.П.Г.).

Слушатели магистерской программы «Корпоративное право» Юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова провели опрос среди 260 студентов университета, обучающихся на разных факультетах МГУ, который показал их позитивное отношение к компаниям с государственным участием. Так, на вопрос: нужны ли экономике компании с госучастием, 76 % респондентов ответили утвердительно. На вопрос о наиболее привлекательном работодателе и поставщике товаров/услуг около 46 % и 45,6 % респондентов соответственно отдали предпочтение компаниям с госучастием.

Интересно, что среди стран с наибольшей концентрацией госкомпаний в процентах от совокупной рыночной капитализации Россия отстает от таких стран, как Польша, Китай, Малайзия, Саудовская Аравия, Вьетнам, Норвегия, ОАЭ, Катар[[1]](#footnote-1).

Применительно к компаниям с госучастием возникает вопрос: «Если эти компании существуют, значит они кому-то нужны?». Понятно, что речь идет не о конкретных людях, а о необходимости, причем объективной таких компаний для рыночной экономики.

Особенно хорошо видна их значимость в современных условиях политико-экономического развития нашей страны: санкции, угроза отключения от системы международных расчетов, переход на импортозамещение, повышенные инвестиционные и банковские риски, реализация крупных инвестиционных проектов, практически полное отсутствие заинтересованности частных компаний в развитии инноваций и т.д.

Г.О. Греф, председатель Правления ПАО «Сбербанк», на инвестиционном форуме «Россия зовет», состоявшемся в начале октября 2014 года, высказал мнение о том, что надо сделать для продвижения вперед реформ в сфере экономики – «**радикально повысить качество управления»**, в том числе государственного управления, «изменить механизм государственного управления», поскольку это является главным рычагом экономических реформ в России[[2]](#footnote-2).

Таким образом, можно сделать однозначный вывод о том, что **повышение качества управления компаний с государственным участием – необходимое условие повышения их эффективности, эффективности всей российской экономики**.

Хотелось бы отметить, что современные проблемы повышения качества управления в компания с госучастием, проистекают из нашего относительно недавнего прошлого, связанного с процессом приватизации государственного имущества.

Отдельно следует остановиться на **законодательстве**, в широком смысле слова, регулирующем отношения с участием госкомпаний, направленном на повышение качества их управления.

В рамках корпоративного законодательства вполне можно выделить блок нормативных актов о компаниях с госучастием и управлением в них.

 Прежде всего это Федеральный закон о приватизации государственного и муниципального имущества, постановление Правительства РФ от 3 декабря 2008 г. № 738, утвердившее Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»); постановление Правительства от 29 декабря 2008 г. № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом» и др.

При этом важное значение имеет также гражданское законодательство (с учетом приватизационного), законодательство о рынке ценных бумаг, законодательство о бюджете, законодательство о несостоятельности (банкротстве), трудовое законодательство и др.

«В разных странах существуют различные модели правового регулирования государственных компаний. В одних случаях государственные компании регулируются специальным законодательством, в других - они создаются и действуют на основании общего акционерного законодательства, также существует дополнительное регулирование компаний с государственным участием, как специальным, так и общегражданским законодательством»[[3]](#footnote-3).

Нужен ли специальный закон об особенностях управления в госкомпаниях – это вопрос для обсуждения.

 В Национальном докладе по корпоративному управлению 2013 г. отмечается, что в целях эффективного правового регулирования участия государства в корпорациях необходимо принятия специального федерального закона, отражающего все аспекты и особенности такого участия. Подобный закон должен учитывать особый статус государства как участника корпорации, содержать механизмы защиты его прав в случае организационных, финансовых изменений в корпорации, определять статус, права и обязанности представителей государства в органах управления корпорации, их ответственность за принимаемые решения, а также ответственность органов государственной власти, формирующих позицию таких представителей и готовящих соответствующие директивы по рассматриваемым решениям, определять дивидендную политику корпорации в отношении государства (и государства в отношении корпорации. - Е.П.Г.) и регулировать иные важные аспекты в отношении государства[[4]](#footnote-4).

Но сегодня и так существуют специальные нормативные акты, посвященные правовому регулированию деятельности госкомпаний. Так, например, «в рамках выполнения поручения Президента РФ от 27 декабря 2014 г. № Пр-3013 Правительством Российской Федерации одобрен перечень внутренних нормативных документов, обязательных для внедрения государственными корпорациями и копаниями, а также акционерными обществами, входящих в стратегический перечень 91-р (поручение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2015 г. № ИШ-П13-1818). В перечень обязательных для внедрения вошли такие внутренние нормативные акты, как «Методические указания по подготовке Положения о системе управления рисками» и «Методические указания по подготовке Положения о внутреннем аудите»[[5]](#footnote-5). Указанные методические рекомендации были разработаны Росимуществом.

Законодательство (в широком его понимании), касающееся участия государства в корпоративных отношениях, отражает специфику и особенности корпоративных отношений, которые частноправовыми по своему содержанию не являются.

Корпоративные правоотношения, обладая значительной спецификой, связанной с регулированием управленческих отношений и наличием публично-правовой составляющей, являются особой группой отношений, которые не могут быть, на наш взгляд, исключительно частноправовыми по своему содержанию[[6]](#footnote-6).

Следует отметить **особую роль Кодекса корпоративного управления**.

Правительство РФ вскоре после принятия Кодекса корпоративного управления одобрило перечень 13 крупнейших акционерных обществ с государственным участием для внедрения принципов и норм Кодекса корпоративного управления в приоритетном порядке: АК «Алроса» (ПАО), ПАО «Транснефть», ПАО «Аэрофлот», ПАО «Газпром» и др[[7]](#footnote-7).

**Представляется возможным выделить несколько принципиальных положений, касающихся госкомпаний и правового регулирования их деятельности, в том числе в сфере управления ими**:

- компании с госучастием во вне выступают в равной конкурентной борьбе с частными компаниями;

- необходимо установить в законодательстве и реализовать на практике положение о равном отношении к акционерам, которое нашло закрепление в Принципах, разработанных «Группой двадцати» и Организацией экономического сотрудничества и развития, (равного участия в управлении, получение равного доступа к информации и т.д.);

- компании с госучастием выражают публичные интересы, что следует учитывать, в том числе при определении и применении мер ответственности к представителям государства в госкомпаниях;

- к представителям государства в госкомпаниях должны применяться общие принципы корпоративного управления, за исключением особенностей, определяемых законом и проистекающих из особенностей статуса публично-правовых образований.

**Право государства на управление реализуется** через участие в работе общего собрания корпорации, работе совета директоров, через представителей государстве в компаниях с госучастием.

Бесспорно, важную роль в управлении компаний с госучастием играют представители государства в таких компаниях.

В исследовании, которое было проведено слушателями магистерской программы «Корпоративное право» Юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова, было выявлено, что только 38 % из рассмотренных компаний соблюдают рекомендации Кодекса корпоративного управления о персональном составе совета директоров и участии в их деятельности не менее трети независимых директоров от общего числа членов совета директоров. В частности, все рассмотренные компании, за исключением одной, избрали хотя бы одного независимого члена совета директоров, а в 23% рассмотренных компаниях не хватает одного независимого члена совета директоров для выполнения рекомендаций Кодекса корпоративного управления.

Еще одно интересное замечание – ни в одной компании с госучастием нет множества директоров; председателем совета директоров никогда не является независимый директор. Приведенные положения свидетельствуют о том, что не все новеллы корпоративного законодательства применимы к компаниям с госучастием.

**Количество независимых членов совета директоров в российских компаниях явно недостаточно**, по сравнению, например, с европейским опытом, однако проблема не в количестве и даже не качестве (утвержденные критерии, по которым независимые директора отбираются, высоки), а в **организации работы совета директоров и независимых** **директоров**. Если проводить в основном заочные заседания совета директоров, представлять информацию не полностью и в последний день, не давать возможности высказать иную точку зрения и т.п. – результат от работы независимого представителя будет минимальным.

Несмотря на то, что все члены совета директоров равны, тем не менее одно обстоятельство, позволяет говорить о том, что и здесь есть **проблемы: представители государства могут быть заменены** в любое время. Представляется, что это нарушает принцип равенства всех участников при осуществлении управления в хозяйственных обществах.

С научной и практической точек зрения представляет интерес определение **понятия директива.**

Представители государства действуют на основе **директив. Что это за документ с правовой точки зрения?** Представляется, что в нем выражается воля акционера – публично-правового образования, это административный, публично-правовой акт обязательный для исполнения представителем государства и **подлежащий учету всеми иными участниками корпоративных правоотношений.**

Отсюда вытекает и ответ на вопрос **об ответственности представителя государства** (ст. 71 Закона об АО, ст. 53.1; п. 3 ст. 53. ГК РФ).

В пункте 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» содержится положение, в соответствии с которым не является основанием для отказа в удовлетворении требования о взыскании с директора убытков сам по себе факт, что действия директора, повлекшие для юридического лица негативные последствия, в том числе совершение сделки, было одобрено решением коллегиальных органов юридического лица, а равно его учредителей (участников), либо директор действовал во исполнение указаний таких лиц, поскольку директор несет самостоятельную обязанность действовать в интересах юридического лица добросовестно и разумно (п. 3 ст. 53 ГК РФ). В тоже время наряду с таким директором солидарную ответственность за причиненные этой сделкой убытки несут члены коллегиальных органов (п. 3 ст. 53 ГК РФ, п. 4 ст. 71 Закона об АО, п. 4 ст. 44 Закона об ООО).

Несмотря на изложенную выше правовую позицию, представляется, что непосредственно представители государства – государственные служащие отвечать не должны, если они голосовали в соответствии с выданными им директивами, поскольку в этом случае отсутствуют установленные законом условия наступления ответственности и прежде всего вина.

В остальных случаях такая ответственность может наступать.

Вопросы правового статуса представителей государства, порядок их назначения определены в нормах законодательства, поэтому хотелось бы обратить особое внимание прежде всего на иные важные условия повышения качества управления в госкомпаниях:

- создание системы управления рисками;

- повышение информационной открытости госкомпаний;

- акционерный контроль за деятельностью госкомпаний.

Следует отметить, что эти требования важны не только для госкомпаний, но и для частных коммерческих организаций.

**Система управления рисками.**

Правительство РФ одобрило 23 марта 2015 г. разработку «Методических указаний по подготовке Положения о системе управления рисками», а также «Методических указаний по подготовке Положения о внутреннем аудите». Росимущество обеспечило разработку этих указаний.

Пункт 2 Поручения Президента РФ от 27 декабря 2014 г. № Пр-3013 указывает на необходимость принятия соответствующих внутренних нормативных документов госкомпаниями, в том числе госкорпорациями, до конца 2015 г. Большинством госкомпаний данные документы в 2015 г. были приняты[[8]](#footnote-8).

**Контроль как способ минимизации рисков** - нас интересует прежде всего внутренний контроль в компаниях с госучастием, в т.ч. контроль за соблюдением законодательства, внутренних актов и процедур. Огромную роль при этом могут сыграть независимые директора.

Однако нельзя не учитывать и роль внешнего, государственного контроля, в том числе, например, Счетной палаты РФ.

 Задача состоит в том, чтобы сбалансировать работу внешнего и внутреннего контроля. Внешний государственный контроль (если он осуществляется без системно, без согласования с органами управления госкомпании) часто приводит к потере интереса у самой компании к проведению проверок, снижению роли совета директоров госкомпаний. Госкомпании часто находятся под еще большим прессом со стороны проверяющих органов, чем частные компании, нарушая при этом принцип равного положения всех субъектов рынка в конкурентной среде.

Транспарентность (открытость) - необходимое условие повышения качества управления, в том числе и в госкомпаниях.

Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 2015 г. № 1211 в рекомендуемую для госкомпаний структуру годового отчета внесены изменения, направленные на значительно большую открытость госкомпаний в направлении информированности о компании, в т.ч. и о рисках компаний с госучастием[[9]](#footnote-9).

С другой стороны, надо сбалансированно подходить к вопросам раскрытия информации. В соответствии с ФЗ от 29.07.2017 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и в ст. 50 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» право миноритарных акционеров на получение информации было, на наш взгляд, ограничено[[10]](#footnote-10).

**Стимулирование работников госкомпаний.**

Нормы Трудового кодекса российской Федерации определяют не только особенности регулирования труда работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний (ст. 349.1. Трудового кодекса РФ), но и особенности стимулирования работников госкомпаний.

Статья 349.3. устанавливает ограничения размеров выходных пособий, компенсаций и иных выплат в связи с прекращением трудовых договоров для отдельных категорий работников. К их числу относятся руководители, их заместители, главные бухгалтеры и заключившие трудовые договоры члены коллегиальных исполнительных органов государственных корпораций, государственных компаний, а также хозяйственных обществ, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной или муниципальной собственности;

руководители, их заместители, главные бухгалтеры государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, государственных или муниципальных учреждений, государственных или муниципальных унитарных предприятий.

При прекращении трудовых договоров с работниками, категории которых указаны выше, по любым установленным Трудовым кодексом РФ, другими федеральными законами основаниям совокупный размер выплачиваемых этим работникам выходных пособий, компенсаций и иных выплат в любой форме и выходных пособий, предусмотренных трудовым договором или коллективным договором в соответствии с частью четвертой статьи 178 Трудового кодекса РФ, не может превышать трехкратный средний месячный заработок этих работников.

Задача законодателя заключается в том, чтобы сохранить у руководителей государственных компаний, предприятий интерес к эффективной работе, не потерять необходимые инструменты стимулирования управленческой деятельности.

Качество корпоративного управления в компаниях с государственным участием во многом зависит от правового регулирования деятельности таких компаний, учета особенностей их функционирования в условиях рыночной экономики.

**Литература**

1. Бирюков Д., Шиткина И.С. Компании с государственным участием: особенности правового регулирования и корпоративного управления // Национальный доклад по корпоративному управлению. Вып. IV, 2013.
2. Корпоративное право. Учебный курс. Под ред. И.С. Шиткиной. Т. 2. М., 2018.
3. Соотношение императивных и диспозитивных начал в корпоративном праве: Сборник статей / Под ред. И.С. Шиткиной. М., 2017.
1. Джогсон Стив. Компании с участием государства невыгодны для инвесторов // Ведомости (интернет-издание). 2016.23 сентября. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: hppt://Youtube/com/watch?v=jMMzu5 [↑](#footnote-ref-2)
3. Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М., 2014. С.263-265. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Бирюков Д., Шиткина И. Компании с государственным участием: особенности правового регулирования и корпоративного управления // Национальный доклад по корпоративному управлению. Вып.IV, 2013. С. 178. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Национальный доклад по корпоративному управлению. Вып. VI.М., 2013. C.118. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Корпоративное право. Учебный курс. Т 2. М., 2018. С. 274. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Национальный доклад по корпоративному управлению. Вып. IX.М., 2017. C.162. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Национальный доклад по корпоративному управлению. Вып. IX.М., 2017. C.162. [↑](#footnote-ref-8)
9. СЗ РФ. 2015.№ 46. Ст. 6395. [↑](#footnote-ref-9)
10. СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4782. [↑](#footnote-ref-10)